



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Marcelino Alberto Chilón Calua contra la resolución de foja 692, de fecha 16 de octubre de 2023, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de noviembre de 2021, el recurrente interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca¹, para que se homologue su remuneración comprendida en S/ 1477.70, con la de sus compañeros Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva, quienes perciben una remuneración superior a S/ 2842.78, siendo mayor al del recurrente. Alegó que es obrero de limpieza pública en la entidad emplazada, que realiza las mismas actividades laborales que sus compañeros con los que corresponde que se homologue su remuneración. Sostuvo que se estaría violentando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

El Tercer Juzgado Civil de Cajamarca, mediante la Resolución 1, de fecha 1 de marzo de 2022, admitió a trámite la demanda.²

La Municipalidad Provincial de Cajamarca, debidamente representada por su procurador público, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda con la finalidad de que se declare improcedente o infundada.³ Señaló que los trabajadores homólogos propuestos por el actor son obreros que realizan labores de jardinería y no de limpieza pública. Además, señaló que dichos obreros perciben una remuneración mayor por cuanto erróneamente por mandato judicial se ordenó su nivelación con obreros nombrados del régimen laboral público.

¹ Foja 470

² Foja 538

³ Foja 578





EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

El *a quo*, mediante la Resolución 4, de fecha 15 de julio de 2022⁴, declaró infundada la excepción de incompetencia por razón de la materia; y por Resolución 5, del 4 de noviembre de 2022, declaró fundada la demanda por considerar que se ha demostrado que hay obreros que pese a realizar la misma función que el actor, ganan considerablemente mucho más, sin que la municipalidad demandada justifique válidamente por qué ocurre, lo que evidencia un trato desigual entre obreros que efectúan las mismas actividades, lo cual no se encuentra debidamente sustentado.⁵

A su turno, la Sala Superior revisora revocó la apelada y reformándola declaró infundada la demanda por considerar que los pares homólogos propuestos por el actor obtuvieron sus remuneraciones en procesos judiciales en los que se determinó la homologación de estas, pero comparándolos con trabajadores que pertenecían a un régimen laboral distinto, como es el régimen laboral público; por lo que no corresponde que en el presente caso se ordene la homologación del actor con base en lo erradamente otorgado a otro trabajador obrero.⁶

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto del presente proceso es que se homologue la remuneración del demandante con la de sus compañeros de trabajo, quienes realizan las mismas labores en la municipalidad emplazada. Sostuvo que percibe una remuneración menor en comparación con la de sus compañeros y que se estaría violentando sus derechos constitucionales al trabajo, a una remuneración justa y equitativa, a la igualdad y a la protección frente a la discriminación.

Procedencia de la demanda

2. Este Tribunal aprecia que se ha denunciado la vulneración del derecho a percibir una remuneración justa y equitativa, así como del principio de igualdad y no discriminación, recogidos en los artículos 24 y 2.2 de la Constitución, por lo que, conforme a su línea jurisprudencial, el proceso de amparo constituiría la vía idónea, eficaz y satisfactoria para proteger los derechos constitucionales alegados, de acuerdo con la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC; no obstante, se debe

⁴ Foja 606

⁵ Foja 610

⁶ Foja 692



EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

analizar si los medios probatorios presentados son suficientes para emitir un pronunciamiento de mérito y determinar si se vulneraron los derechos invocados.

El derecho a la remuneración

3. El artículo 24 de la Constitución Política del Perú prescribe que “El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual”.
4. Este Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00020-2012-PI/TC, ha precisado lo siguiente respecto a la remuneración:
 22. En síntesis, la "remuneración equitativa", a la que hace referencia el artículo 24 de la Constitución, implica que ésta no sea objeto de actos de diferenciación arbitrarios que, por ampararse en causas prohibidas, se consideren discriminatorios según lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Constitución.
[...]
 23. En consecuencia, la remuneración suficiente, en tanto parte integrante del contenido esencial del derecho fundamental a la remuneración previsto en el artículo 24 de la Constitución, implica también ajustar su quantum a un criterio mínimo- bien a través del Estado, bien mediante la autonomía colectiva-de tal forma que no peligre el derecho constitucional a la vida o el principio-derecho a la dignidad.

Sobre la afectación del principio-derecho de igualdad y no discriminación

5. La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2 de la Constitución de 1993, de acuerdo con el cual: “[...] toda persona tiene derecho [...] a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Se trata, pues, de un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratada del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación.
6. En tal sentido, cabe resaltar que el contenido esencial del derecho a la igualdad tiene dos facetas: igualdad en la ley e igualdad ante la ley. La igualdad en la ley implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que, cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable. En cuanto a la igualdad ante la ley, la norma debe



EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación; la igualdad solamente será vulnerada cuando el trato desigual carezca de una justificación objetiva y razonable.

La bonificación por costo de vida

7. Mediante el Decreto Supremo 109-90-PCM, se otorgó una bonificación especial por costo de vida a los servidores y pensionistas del Estado, beneficio que se hizo extensivo a los trabajadores de las municipalidades. En efecto, en el artículo 3 de dicho decreto supremo se estableció lo siguiente:

Los trabajadores de las Municipalidades tendrán derecho a percibir la bonificación por costo de vida así como la compensación por movilidad que serán fijados por los respectivos consejos Municipales, con cargo a sus recursos propios, por tanto no significará demandas adicionales al Tesoro Público.

8. Mediante el Decreto Supremo 264-90-EF, se efectuó un incremento en dichos conceptos; en el artículo 4, se precisó lo siguiente:

Compréndase en el presente Decreto Supremos al personal que regula sus remuneraciones en base a lo dispuesto por el artículo 66 del Decreto Legislativo 543 [...]

Asimismo, compréndase a los servidores a cargos de las Municipalidades, al trabajador contratado, obrero permanente y trabajador de proyectos por Administración Directa, Proyectos Especiales y reparticiones públicas del Gobierno Central, instituciones públicas sujetas a las Ley N.º 4916.

En ambos casos la bonificación especial por costo de vida y compensación por movilidad no será superior a I/. 4'500,00.00.

Además, en el artículo 6 se hizo hincapié en lo siguiente:

Los funcionarios que autoricen, procesen y ejecuten el pago de remuneraciones en cheque o en efectivo en montos superiores a lo establecido por los Decretos Supremos N.ºs. 296-89-EF, 198-90-EF, 109-90-EF y por el presente Decreto Supremo asumen responsabilidad solidaria por dichos actos y serán sometidos a los procesos que establece el Decreto Legislativo 276, Artículos 516 y 518 del Decreto Legislativo 556 y las correspondientes normas de control, así como las demás disposiciones vigentes como responsabilidad de autoridades, funcionarios y servidores públicos.



EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

Con posterioridad a la emisión de los decretos supremos mencionados no se dictó norma alguna que en forma expresa disponga el incremento de la bonificación por costo de vida para los trabajadores de los gobiernos locales.

9. Por otro lado, cabe acotar que el numeral 2 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, publicada el 8 de diciembre de 2004, derogada por el Decreto Legislativo **1440**, vigente a partir del 1 de enero de **2019**, establecía lo siguiente:

La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales, se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada municipalidad. Su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 070-85-PCM, publicado el 31 de julio de 1985, y de conformidad a lo prescrito en el presente artículo. Corresponde al Consejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad, garantizar que la aprobación y reajuste de los precitados conceptos cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que las formalicen.

10. Cabe mencionar que el Decreto Supremo 070-85-PCM, derogado por el inciso “n” de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General de la Ley 30057, aprobado por el Decreto Supremo 040-2014-PCM, publicada el 13 de junio de 2014, en su artículo 1 señalaba “Establécese para los Gobiernos Locales el procedimiento de la negociación bilateral para la determinación de las remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de sus funcionarios y servidores”.

En su artículo 4 disponía que “[l]os trabajadores de los Gobiernos Locales que no adopten el régimen de negociación bilateral que se establece por el presente Decreto Supremo, percibirán los incrementos que con carácter general otorgue el Gobierno Central a los trabajadores del Sector Público”.

11. Queda claro que, en virtud de las normas citadas en los fundamentos precedentes, los incrementos de haberes de los trabajadores de los gobiernos locales podían hacerse por convenio colectivo o, en su defecto, por mandato expreso de la ley. Cabe anotar que, tal como lo indicó Servir en su Informe Técnico 092-2017-SERVIR/GPGSC, los convenios colectivos “se encontraba[n] sujeto[s] a las limitaciones de las leyes anuales de presupuesto, las cuales venían siendo de observancia obligatoria por todas las entidades del Sector Público”.



EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

Análisis del caso concreto

12. En el presente caso, la controversia consiste en determinar si, con relación a la remuneración que percibe, se está discriminando a la parte demandante por tratarse de un trabajador-obrero que en virtud a un mandato judicial fue contratado a plazo indeterminado. En tal sentido, deberá evaluarse si corresponde homologar la remuneración que percibe la parte demandante en el cargo de obrero de mantenimiento de limpieza pública, sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, con la que perciben otros obreros que se desempeñan en el mismo cargo y bajo el mismo régimen laboral.
13. De las boletas de pago adjuntas a la demanda⁷ y de las sentencias judiciales⁸, se advierte que la parte recurrente pertenece al régimen laboral de la actividad privada, que tiene un contrato a plazo indeterminado por disposición judicial, que se desempeña como obrero de limpieza pública y que percibía un ingreso total ascendente que varía entre S/ 1133.00, S/ 1208.00 y S/ 1226.00.

Así también, de las boletas de pago del actor se observa que se consignaba el concepto de “costo de vida” ascendente a la suma de S/ 1054.79, por el periodo enero 2015 hasta enero 2020.
14. Con el objeto de establecer el término de comparación para que se ordene la homologación de su remuneración, la parte demandante presenta documentación de los señores Aurelio Bacón Terán y Andrés Cachi Alva.
15. Debe señalarse también que de los documentos que obran en autos se puede apreciar que don Andrés Cachi Alva es un obrero que pertenece al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, y que realiza la labor de obrero de mantenimiento de parques y jardines⁹, esto es, una actividad distinta a la que realiza la parte actora, quien se desempeñaría como obrero de limpieza pública. Asimismo, corresponde precisar que conforme a las boletas que obran en autos; así como de acuerdo con la información obtenida del CD remitido por la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el Expediente 05729-2015-PA/TC, el referido trabajador, por lo menos hasta octubre de 2019, percibía por el denominado concepto de “costo de vida” la suma de S/ 2764.57. Esto es, que una de las diferencias del ingreso mensual de la parte demandante, en relación con otro obrero radicaba en el concepto “costo de vida”.

⁷ Fojas 4 a 26

⁸ Fojas 28 a 45

⁹ Fojas 55 al 80



EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

16. Mientras que, en el caso de don Aurelio Bacón Terán se advirtió que, en sus boletas de pago se indica que es un obrero de mantenimiento de parques y jardines y se consigna el denominado concepto de costo de vida, asignándole la suma de S/ 2764.57.¹⁰ Y que por mandato judicial emitido en el Expediente 03331-2014-0-0601-JR-CI-03¹¹ se habría dispuesto la homologación de su remuneración con la de obreros sujetos al régimen laboral público.
17. En tal sentido, cabe señalar que en el Informe 32-2018-URBSSO-AP-MPC, del 13 de marzo de 2018, expedido por la Unidad de Recursos Humanos¹², la municipalidad demandada no precisó cuál es la forma de cálculo del denominado “costo de vida”, pese a que fue requerido mediante decreto de fecha 9 de febrero de 2018, y solo se hace una lista de los conceptos comprendidos en la planilla de los trabajadores 276. Adicionalmente, mediante el decreto de fecha 18 de setiembre de 2018, emitido en el Expediente 06613-2015-PA/TC, este Tribunal también solicitó a la Municipalidad de Cajamarca que informara, entre otras cosas, las razones por las que se vendría pagando montos diferentes por concepto de “costo vida” a los trabajadores obreros.

Como respuesta a dicho requerimiento, con fecha 30 de octubre de 2018, la emplazada remitió el Oficio 192-2018-OGGRRHH-MPC¹³, en el que adjuntan, entre otros documentos, el Informe 298-2018-URBSSO-AP-MPC, en el que se limita a señalar que “El Costo de vida, varía según la Remuneración de cada trabajador”. (sic)

18. De lo expuesto, se puede concluir que la entidad edil demandada no ha precisado cuál es la base legal para el otorgamiento del denominado “costo de vida” ni tampoco cuáles son los criterios que utiliza para fijar los montos que perciben los obreros de esa comuna por dicho concepto.
19. Siendo así, se puede concluir que en autos no obran medios probatorios idóneos y suficientes que permitan a este Tribunal generar convicción respecto a la validez o licitud del término de comparación propuesto por el recurrente, lo que, a su vez, impide ingresar al análisis de si existe un trato discriminatorio o no, por lo que corresponde dictar sentencia inhibitoria; aunque deja a salvo el derecho de la parte demandante de acudir a la vía ordinaria en busca de tutela, si lo considera pertinente.

¹⁰ Fojas 47 a 54

¹¹ Foja 454

¹² Foja 14 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 03887-2015-PA/TC.

¹³ Foja 23 del cuaderno del Tribunal correspondiente al Expediente 06613-2015-PA/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02534-2024-PA/TC
CAJAMARCA
MARCELINO ALBERTO CHILÓN CALUA

20. Finalmente, en atención a que las normas constitucionales del sistema presupuestal del Estado son de observancia obligatoria y dado que los funcionarios de la entidad edil demandada no han indicado con precisión la base legal para otorgar el denominado “costo de vida”, su forma de cálculo y la razón para su abono en montos diferenciados entre trabajadores del mismo régimen laboral y que realizan funciones similares, debe notificarse a la Contraloría General de la República, con el fin de que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo, y deja a salvo el derecho del recurrente de acudir a la vía ordinaria, si lo considera pertinente.
2. Notificar a la Contraloría General de la República para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Publíquese y notifíquese.

SS.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ